

POLITIK HUKUM DAN PERANNYA DALAM PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA PASCA REFORMASI

*Oleh : Frenki**

Abstrak

Semenjak Indonesia merdeka hingga reformasi bangsa Indonesia belum memiliki sistem hukum yang murni bersumber dari nilai-nilai sosial budaya bangsa Indonesia sendiri tetapi memanfaatkan peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Kendati demikian upaya pembenahan hingga saat ini senantiasa dilakukan dengan cara memperbaiki, mengganti atau menyempurnakan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang banyak pihak menilai ada pasal yang tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman dengan mengganti hukum yang baru yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa Indonesia sesuai dengan perkembangan Indonesia saat ini. Sejalan dengan itu, politik hukum sangat berperan bagi penguasa atau pemerintah untuk membangun hukum nasional di Indonesia yang dikehendaki.

Peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (berdasarkan periode sistem politik) antara politik yang demokratis dan politik otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Terjadinya perubahan itu karena hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika politik yang melahirkannya berubah. Pada masa reformasi 1998 misalnya terjadi perubahan pada berbagai undang-undang, seperti undang-undang tentang partai politik, pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dan lain-lain. Selain itu perubahan juga terjadi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni penghapusan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan rakyat (Tap MPR) dan perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.

Kata Kunci : *Politik Hukum, Pembangunan Hukum, Reformasi*

A. PENDAHULUAN

Setiap negara terdapat politik hukum yang perannya sebagai kebijakan dasar bagi penyelenggara negara untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Sebagaimana pengertian politik hukum menurut Padmo Wahjono dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.¹ Persoalannya adalah bagaimana penyelenggara negara mengelolanya. Ada negara yang menyusun secara berencana dan sistematis politik hukumnya, dan berkehendak menyusun kembali secara menyeluruh tatanan hukum baik karena alasan ideologis atau karena perubahan sistem politik. Misalnya dari negara jajahan menjadi negara merdeka atau dari negara kerajaan menjadi negara republik. Akan berbeda halnya dengan negara yang sudah memiliki sistem hukum yang sudah mapan. Politik hukumnya dilakukan dengan lebih sederhana yaitu lebih dikaitkan pada kebutuhan yang bersifat khusus daripada yang pokok atau asas-asasnya.

Indonesia nampaknya berada pada posisi negara yang menyusun politik hukumnya secara sistematis dan terprogram, baik karena alasan dari negara jajahan menjadi merdeka maupun alasan ideologis amanat *rechtsidea* yaitu cita hukum yang termuat dalam konstitusi dan pembukaan UUD 1945. Ada kehendak bahkan kebutuhan untuk terus memperbaiki, mengganti atau menyempurnakan hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum yang baru.

Ditengah perdebatan mengenai penggantian hukum kolonial itu muncul berbagai tuntutan dan perdebatan tentang hukum apakah yang mewarnai dalam pembangunan hukum nasional Indonesia modern. Sebagian kalangan memandang bahwa hukum barat peninggalan kolonial itu perlu dipertahankan dengan hanya memperbaharui dengan berbagai perkembangan baru dalam masyarakat. Pada sisi lain kelompok pelopor hukum adat menghendaki diberlakukan dan diangkatnya hukum adat menjadi hukum nasional Indonesia dan kelompok lain mengusulkan agar syari'at Islam perlu diintrodusir sebagai hukum nasional Indonesia. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan membahas alur perkembangan politik hukum dan perannya dalam pembangunan hukum di Indonesia semenjak kemerdekaan hingga pasca reformasi.

* Penulis adalah staf pengajar pada Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung

¹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 160

B. PEMBAHASAN

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitik*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*.² Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Berkaitan dengan istilah ini, belum ada kesatuan pendapat di kalangan para teoretisi hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya. Perbedaan pendapat terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Namun, sebagai pedoman, secara sederhana kita dapat mengatakan bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.

Penjelasan etimologis di atas tentu tidak memuaskan karena masih begitu sederhana, sehingga dalam banyak hal dapat membingungkan dan merancukan pemahaman tentang apa itu politik hukum. Guna melengkapi uraian di atas penulis menyajikan definisi-definisi politik hukum yang dirumuskan oleh beberapa ahli hukum yang selama ini cukup *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu ini, yaitu :

- a. L.J. van Appeldoorn dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum menyebut dengan istilah politik perundang-undangan.³ Politik hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Pengertian ini terbatas hanya pada hukum tertulis saja.⁴
- b. Teuku Muhammad Radhie mengkonsepsi politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.⁵
- c. Abdul Hakim Garuda Nusantara yang menyatakan bahwa politik hukum sama dengan politik pembangunan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu.⁶
- d. Sunaryati Hartono tidak mendefinisikan politik hukum secara eksplisif, namun ia melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁷
- e. Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁸

Dari pengertian politik hukum menurut para ahli hukum di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.

C. Hukum di Indonesia Pra Reformasi

Hukum yang di berlaku di Indonesia adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan edilogi dan konstitusi negara Indonesia, yaitu Pancasila dan UUD 1945 atau hukum yang dibangun atas kreativitas yang didasarkan atas cita rasa dan rekayasa bangsa sendiri. Sehubungan dengan itu, hukum Indonesia sebenarnya tidak lain adalah hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang sekarang.⁹

Pasca Proklamasi Kemerdekaan, Indonesia dihadapkan pada dua pilihan dalam menentukan sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum kolonial dengan segala seluk beluknya dan sistem hukum rakyat dengan segala keanekaragamannya. Pada awalnya pemuka-pemuka nasional mencoba membangun hukum Indonesia dengan mencoba melepaskan diri dari ide-ide hukum kolonial. Akan tetapi dalam kenyataannya berakhir dengan pengakuan bahwa proses realisasinya ternyata tidak sesederhana model-model strategiknya dalam doktrin.

² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 19

³ L.J. van Appeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-18, PradnyaParamitha, Jakarta, 1981, hal. 390.

⁴ A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta 2002, hal. 9

⁵ Teuku Muhammad Radhie dalam majalah PRISMA, no. 6 tahun keI-II, Desember 1973, hal. 4.

⁶ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hal. 2

⁷ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 1

⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 2

⁹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 64

Menurut Daniel S. Lev,¹⁰ setelah Indonesia merdeka para advokat dan para cendekiawan menginginkan negara Indonesia bersistem hukum corak Eropa yang berlaku di masa kolonial. Hal itu terjadi karena berbagai kesulitan yang timbul karena keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit, bahkan juga karena sistem pengelolaannya sebagai suatu tata hukum yang modern (melihat tata organisasi, prosedur-prosedur, dan asas-asas doktrinal pengadaan dan penegakannya, serta pula profesionalisasi penyelenggaraannya) telah terlanjur tercipta sebagai warisan kolonial yang tidak mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat.

Pernyataan di atas tentu saja bukan alasan untuk membenarkan terhadap berlangsungnya keadaan serta proses pewarisan hukum kolonial di Indonesia. Walaupun faktanya memang terdapat faktor yang sulit dinafikan dalam kerangka membangun sistem hukum Indonesia yang benar-benar terlepas dari tradisi sistem hukum kolonial. Mengingat Indonesia adalah negara merdeka, jadi hukum yang berlaku mestinya tercermin dari nilai-nilai sosial budaya Indonesia itu sendiri.

Terlanjur memilih dan meyakini bahwa akan lebih praktis jika melanjutkan tradisi hukum kolonial yang dianggap telah lebih dipahami serta memiliki struktur yang lebih pasti, ternyata bukan tanpa masalah dalam perjalanan selanjutnya. Esmi Warassih dalam pidato pengukuhan beliau sebagai guru besar bahwa ; “Penerapan suatu sistem hukum yang tidak berasal atau ditumbuhkan dari kandungan masyarakat merupakan masalah, khususnya di negara-negara yang sedang berubah karena terjadi ketidakcocokan antara nilai-nilai yang menjadi pendukung sistem hukum dari negara lain dengan nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat itu sendiri”.¹¹

Demikian pula para perencana dan para pembina hukum nasional, meskipun mereka mengaku bersitegak sebagai eksponen hukum adat dan hukum Islam adalah sesungguhnya merupakan pakar-pakar yang terlanjur terdidik dalam tradisi hukum Belanda. Oleh karena itu, mereka sedikit banyak ikut dicondongkan untuk berpikir dan bertindak menurut alur tradisi ini dan bergerak dengan modal sistem hukum positif peninggalan hukum Hindia Belanda (yang tetap dinyatakan berlaku berdasarkan aturan peralihan). Namun demikian, juga tidak benar bila dikatakan bahwa para pemuka hukum Indonesia tidak memiliki ide-ide baru untuk melepaskan diri dari pasungan hukum kolonial.¹²

Berkenaan dengan persoalan di atas, Daniel S. Lev menyatakan bahwa perhatian para pemimpin republik pada waktu itu banyak tersita untuk upaya-upaya merealisasikan kesatuan dan persatuan nasional saja, sehingga sedikit banyak mengabaikan inovasi-inovasi pranata dan kelembagaan masyarakat dan negara. Para pemimpin Republik ini banyak berbicara soal cita-cita, akan tetapi ketika tiba pada keharusan untuk merealisasikannya ternyata banyak yang tidak siap dengan rencana strategik untuk menuntun perubahan-perubahan. Ketika dihadapkan pada persoalan-persoalan dan realita-realita yang ada, para elit Republik ini cenderung untuk mencari pemecahan dengan merujuk pada petunjuk-petunjuk lama yang pernah mereka kenal pada masa lalu.¹³

Disamping itu, dalam sistem hukum nasional ada pertimbangan tidak boleh ada kekosongan hukum, Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa ”segala peraturan perundang-undangan yang masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Ketentuan ini memberi legitimasi konstitusional bagi peraturan perundang-undangan warisan kolonial untuk tetap berlaku. Namun, fenomena itu tentu saja tidak boleh berlaku karena visi dan misi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan warisan kolonial itu banyak bertentangan dengan tradisi agama masyarakat. Atas dasar itu, upaya pembangunan hukum nasional di Indonesia menjadi mutlak dilakukan.¹⁴

Keinginan membangun tata hukum yang lebih bercirikan Indonesia dengan segala atribut keasliannya memang merupakan harapan (*das sollen*). Oleh karena mewarisi sejumlah peraturan serta lembaga hukum dari masa kolonial sesungguhnya berarti mempertahankan cara-cara berpikir serta landasan bertindak yang berasal dari paham individualistis. Hal itu tentu saja tidak sejalan dengan alam pikiran masyarakat Indonesia yang berlandaskan paham kolektivistis.

¹⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 13

¹¹ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Semarang, 14 April 2001, hal. 12.

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, *Op. Cit.*, hal. 189.

¹³ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 190

¹⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 78

Dalam kaitan itu, Sunarjati Hartono,¹⁵ merekomendasikan beberapa hal dalam rangka pembentukan dan pengembangan hukum nasional Indonesia dan harus betul-betul mendapatkan perhatian yaitu hal-hal sebagai berikut:

- 1) Hukum Nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu harus berjiwa Pancasila. Maknanya, jiwa dari kelima sila Pancasila harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di masa sekarang dan sedapat-dapatnya juga di masa yang akan datang;
- 2) Hukum nasional Indonesia bukan hanya akan berkisar pada persoalan pemilihan bagian-bagian antara hukum adat dan hukum barat, melainkan harus terdiri atas kaidah-kaidah ciptaan yang baru sesuai dengan kebutuhan dalam menyelesaikan persoalan yang baru pula;
- 3) Pembentukan peraturan hukum nasional hendaknya ditentukan secara fungsional. Maksudnya, aturan hukum yang baru itu secara substansial harus benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, hak atau kewajiban yang hendak diciptakan itu juga sesuai dengan tujuan kita untuk mencapai masyarakat yang adil dalam kemakmuran serta makmur dalam keadilan.

Upaya pembangunan hukum di Indonesia hingga saat ini sebenarnya senantiasa dilakukan dengan cara memperbaiki, mengganti atau menyempurnakan pasal-pasal dalam UUD 1945, seperti pada era Orde Baru yang berusaha memurnikan kembali Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata-urut peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan perundang-undangan di masa depan.

Dalam menyikapi persoalan pembangunan hukum nasional ini, sepertinya perlu suatu upaya untuk penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumberdaya manusia dan kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Menyimak dari penjelasan di atas, ada sebuah keinginan yang besar bagi bangsa Indonesia semenjak kemerdekaan hingga reformasi untuk terus memperbaiki, mengganti atau menyempurnakan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang banyak pihak menilai ada pasal yang tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman dengan mengganti hukum yang baru yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa Indonesia sesuai dengan perkembangan Indonesia saat ini. Sejalan dengan itu, politik hukum sangat berperan bagi penguasa atau pemerintah untuk membangun hukum nasional di Indonesia yang dikehendaki.

D. Peran Politik Hukum di Indonesia Pasca Reformasi

Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk tujuan negara yang dicita-citakan. Dengan demikian, sangat jelas bahwa politik hukum dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal Negara Republik Indonesia.

Politik hukum yang akan, sedang dan telah diberlakukan di wilayah yurisdiksi Republik Indonesia itu sangat penting, karena hal itu akan menjadi sebagai pedoman dasar dalam proses penentuan nilai-nilai, penerapan, pembentukan dan pembangunan hukum di Indonesia. Artinya, baik secara normatif maupun praktis-fungsional, penyelenggara negara harus menjadikan politik hukum sebagai acuan pertama dan utama dalam proses-proses di atas.

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses pembentukan hukum adalah konsepsi dan kekuasaan politik, yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.¹⁶

Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.

Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan

¹⁵ Sunarjati Hartono, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, 1971, hal. 31

¹⁶ Daniel S. Lev, *Op.Cit.*, hal. xi

dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata “*process*” dan kata “*institutions*,” dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik. Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiardjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.¹⁷

Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan *checks and balances*, seperti yang dianut Undang-Undang dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang demikian disebut sistem “*checks and balances*”, yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dengan sistem yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung.

Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmuwan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Bahkan UU. R.I. No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab. X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu yang diatur dalam Pasal 53 : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.”

Kenyataan di atas menunjukan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang-undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas. Dalam kasus ini, mengingatkan kita kepada apa yang diutarakan oleh pakar filsafat publik Walter Lippmann, bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati.¹⁸

Satu catatan penting yang perlu dikemukakan disini untuk menjadi perhatian para *lawmaker* adalah apa yang menjadi keprihatinan Walter Lippmann, yaitu: “Kalau opini umum sampai mendominasi pemerintah, maka disana terdapat suatu penyelewengan yang mematikan, penyelewengan ini menimbulkan kelemahan, yang hampir menyerupai kelumpuhan, dan bukan kemampuan untuk memerintah.”¹⁹ Karena itu perlu menjadi catatan bagi para pembentuk hukum adalah penting memperhatikan suara dari kelompok masyarakat yang mayoritas yang tidak punya akses untuk mempengaruhi opini publik, tidak punya akses untuk mempengaruhi kebijakan politik. Disinilah peranan para wakil rakyat yang terpilih melalui mekanisme demokrasi yang ada dalam struktur maupun infrastruktur politik untuk menjaga kepentingan mayoritas rakyat, dan memahami betul norma-norma, kaidah-kaidah, kepentingan dan kebutuhan rakyat agar nilai-nilai itu menjadi hukum positif.

Perlu di jelas disini bahwa peran politik hukum terhadap pembangunan hukum nasional di Indonesia tidak bisa dilepas dari konteks sejarah. Sebagaimana diketahui, setelah Indonesia merdeka hingga pasca reformasi bangsa Indonesia telah berupaya untuk membenahi sistem hukum nasional sesuai dengan perkembangan negara Indonesia saat ini.

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-27, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 18

¹⁸ Walter Lippmann, *Filsafat Publik*, Yayasan Obor, Jakarta, 1999, hal. 21

¹⁹ *Ibid*, hal. 15

Dalam sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (bedasarkan periode sistem politik) antara politik yang demokratis dan politik otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Terjadinya perubahan itu karena hukum merupakan produk politik, maka karakter produk hukum berubah jika politik yang melahirkannya berubah.

a. Perubahan Berbagai UU

Tampak jelas dan terbukti secara gamlang bahwa "hukum sebagai produk politik" sangat ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Begitu rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Suharto jatuh, maka hukum-hukum juga langsung diubah, terutama hukum-hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berikut ini beberapa contohnya.²⁰

1. UU tentang Partai Politik dan Gelongan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika semula rakyat dipaksa untuk hanya menerima dan memilih tiga organisasi sosial politik tanpa boleh mengajukan alternatif, maka sekarang rakyat diperbolehkan membentuk partai politik yang eksistensinya di parlemen bisa dibatasi oleh rakyat melalui pemilu dengan memberlakukan *electoral threshold* dan/atau *parliamentary threshold*.²¹
2. UU tentang Pemilu dibongkar dengan menghapus porsi anggota DPR dan MPR yang diangkat oleh presiden. Penyelenggara pemilu juga dilepaskan dari hubungan struktural dengan pemerintah, dari yang semula diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dialihkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat mandiri.
3. UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dirombak sejalan dengan perubahan UU tentang Pemilu. Perubahan atas UU ini sampai tahun 2004 berisi pengurangan terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat serta pengangkatan anggota MPR secara lebih terbuka, namun sejak pemilu 2004 perubahan atas UU sudah meniadakan pengangkatan sama sekali dan memasukkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang baru sejalan dengan amandemen atas UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
4. UU tentang Pemerintah Daerah juga diganti, dari yang semula berasas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas, dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik.

Selain contoh-contoh di atas, masih banyak UU lain yang di ubah sejalan dengan perubahan politik dari Orde Baru ke Reformasi. Seperti tentang ketentuan Surat Isin Penerbitan Pers (SIUPP) di cabut, Dwifungsi ABRI dihapus, TNI pisah dari POLRI, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (PA) dihapus, Kekuasaan kehakiman disatupadukan, dan masih banyak contoh lainnya.

b. Penghapusan Tap MPR

Pasca reformasi 1998 perubahan hukum bukan hanya mengantarkan perubahan berbagai UU seperti yang dikemukakan di atas, melainkan menyentuh juga peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Ketetapan Majelis Pemusyawaratan rakyat (Tap MPR) dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. untuk tingkat Tap MPR yang mula-mula ditiadakan adalah Tap MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, tetapi akhirnya Tap MPR sendiri dinyatakan dihapus dari peraturan perundang-undangan sejalan dengan perubahan atau amandemen atas UUD.²²

Amandemen UUD 1945 mengubah hubungan antarlembaga negara dari yang vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara diturunkan derajatnya menjadi lembaga negara biasa yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial. Dengan posisi yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum tidak lagi mengenal Tap MPR sebagai peraturan.

Adapun tap MPR yang sudah terlanjur ada yang jumlahnya mencapai 139 Tap sejak tahun 1960 hingga tahun 2003 tetap berlaku sesuai dengan perintah pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen, MPR mengeluarkan Tap No. I/MPR/2003 merupakan Tap Terakhir yang menutup semua Tap MPR yang bersifat mengatur dalam arti tidak boleh ada lagi setelah itu Tap MPR yang bersifat mengatur.

c. Perubahan Undang-Undang Dasar

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hal. 374

²¹ *Parliamentary threshold* merupakan pengganti dari upaya penyaringan atau upaya penyederhanaan parpol dengan *electoral threshold*.

²² Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hal. 375

Penghapusan Tap MPR seperti yang telah disinggung di atas sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan akibat dari perubahan atau amandemen atas UUD 1945. Perubahan UUD 1945 itu sendiri merupakan produk politik hukum di Indonesia pasca reformasi.

Pada masa reformasi ada arus pemikiran kuat yang dimotori oleh berbagai kampus dan para pegiat demokrasi bahwa reformasi konstitusi merupakan kaharusan jika ingin melakukan reformasi. Karena krisis multi dimensi yang menimpa Indonesia disebabkan sistem politik yang otoriter sehingga untuk memperbaikinya harus dimulai dari perubahan sistem politik agar menjasi demokratis. Untuk membangun sistem politik yang demokratis haruslah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 karena sistem politik otoriter yang dibangun selalu masuk dari celah-celah yang ada pada UUD 1945 tersebut.

Ada hal lain yang memperkuat alasa dilakukannya amandemen atau perubahan UUD 1945 yakni alasan konstitusi sebagai *resultante* atau produk kesepakatan politik sebagaimana dikemukakan oleh KC Whese. Sebagai *resultante*, kontitusi merupakan kesepakatan pembuatannya sesuai dengan keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya pada saat dibuat.²³

Meskipun dapat diubah melalui *resultante* baru sesuai dengan tuntutan waktu, tempat dan poleksosbud Undang-Undang Dasar itu dirancang dengan muatan isi dan prosedur yang tidak mudah diubah. Perubahan hanya dapat dilakukan dengan alasan-alasan yang sangat penting dan dengan prosedur yang tidak mudah.

E. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas tentang Politik Hukum dan Perannya dalam Pembangunan hukum di Indonesia Pasca Reformasi, maka penulis mencoba mengambil kesimpulan dan memberi saran sebagai berikut :

- a. Politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum.
- b. Upaya pembangunan hukum di Indonesia hingga saat ini senantiasa dilakukan dengan cara memperbaiki, mengganti atau menyempurnakan peraturan-peraturan warisan kolonial dengan peraturan-peraturan berdasarkan nilai-nilai sosial budaya bangsa Indoneisa sediri sesuai dengan perkembangan zaman Indonesia.
- c. Proses pembangunan hukum nasional pada masa reformasi terjadi perubahan pada berbagai undang-undang, seperti undang-undang tentang partai politik, pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dan lain-lain. Selain itu perubahan juga terjadi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni penghapusan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan rakyat (Tap MPR) dan perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.
- d. Pembangunan hukum nasional hendaknya dapat menciptakan rasa keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia, tanpa membedakan ras, golongan, suku, partai, agama, dan bukan untuk kepentingan kelompok tertentu atau individu.

DAFTAR PUSTAKA

- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Wajowasito S, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1997, hal. 66
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cet. I, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Appeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-18, PradyaParamitha, Jakarta, 1981.
- Tambunan, A.S.S, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publishers, Jakarta 2002.
- Garuda Nusantara, Abdul Hakim, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988.
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasiona, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.

²³ K.C. Wheare, *the Modern Contitutions*, Oxford University Press, 3rd Impression, London-New York-teronto, 1975, hal. 67.

- S. Lev, Daniel, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Hartono, Sunarjati, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, 1971.
- Komar, Mieke, *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan, Kumpulan Karya Tulis Menghormati 70 Tahun Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LLM*, Alumni, Bandung, 1999. hal. 91
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Ke-27, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.